

Ethnische Konfliktlösung durch Verfassungsdesign: Donald Horowitz in der American Academy

 verfassungsblog.de/ethnische-konfliktlosung-durch-verfassungsdesign-donald-horowitz-in-der-american-academy/

Maximilian Steinbeis Do 25 Apr 2013

Wenn der Bürgerkrieg vorbei ist, die Guerrillas ihre Waffen niedergelegt haben, die neue, demokratische Verfassung geschrieben und das wiedervereinte Volk sich in Freiheit und Gleichheit ein Parlament und eine legitime Regierung wählt – dann wird alles gut. So glauben wir zumindest gern, wenn wir in der Zeitung davon lesen.

Dass dann aber oft mitnichten alles gut wird, dass dann die Schwierigkeiten oft erst richtig losgehen, das zeigen Beispiele zuhauf, von Kenia bis Kosovo. Bei der American Academy in Berlin ist zurzeit ein Gelehrter zu Gast, der diese Schwierigkeiten aus langjähriger Forschungs- und Beratungstätigkeit kennt: [Donald Horowitz](#), Verfassungsrechtsprofessor an der Duke University in North Carolina. Letzte Woche stellte er am Wannsee sein jüngstes Forschungsprojekt vor: Wie kann man durch Verfassungsdesign helfen, ethnische Konflikte zu befrieden?

Eine Verfassung zu designen, so Horowitz, macht man im Leben eines Politikers meist nur einmal. Das führt dazu, dass Verfassungsgeber meist unsicher und risikoavers agieren und sich oft am Vorbild der erfolgreichen westlichen Demokratien oder der früheren Kolonialmächte orientieren, obwohl diese mangels eigener ethnischer Konflikte viel weniger als Vorbild taugen als angenommen. Westliche Berater, so Horowitz illusionslos, empfehlen meist das System, das sie von zu Hause kennen, und seien vor allem daran interessiert, irgendeine Einigung for better or worse zu erzielen, damit sie zum nächsten Land und zum nächsten Konflikt weiterziehen können.

In einer ethnisch zerrissenen Gesellschaft gibt es meist eine Mehrheits- und eine oder mehrere Minderheits-Ethnien, die befürchten, und zwar mit gutem Grund, im Fall eines Wahlsiegs des jeweils anderen politisch, ökonomisch und menschenrechtlich schlecht behandelt zu werden. Die Mehrheit will folgerichtigerweise möglichst viel Macht für die Mehrheit, die Minderheiten möglichst viel Schutz vor der Mehrheit. Kompromisse sind nötig, was Abstriche an dem Ziel erfordert, dem Land eine möglichst kohärente Verfassung mit möglichst starken demokratischen Institutionen zu geben.

Wie kann man das erreichen? Horowitz unterscheidet zwei grundsätzliche Wege:

Alle an der Macht beteiligen

Im einen Fall, "consociational model" genannt, ist das Ziel, möglichst alle Gruppen an der Macht zu beteiligen. Wichtige Entscheidungen müssen im Konsens gefällt werden, Minderheiten werden Veto- und Autonomierechte geschützt. Beamten- und Budgetposten werden proportional an die Gruppen verteilt. Das dazu passende Wahlsystem ist das Verhältniswahlrecht, wie wir es hierzulande kennen: Die Parteien, die die verschiedenen Ethnien repräsentieren, erhalten Parlamentssitze entsprechend der Stärke der jeweiligen Ethnie. Das Parlament wird zum Spiegelbild der ethnischen Zusammensetzung der Nation.

Die Nachteile dieses Modells liegen auf der Hand: Es gibt den Politikern keinerlei Anreiz, die ethnischen Konflikte wirklich zu überwinden. Sie bleiben interessiert daran, der eigenen Ethnie möglichst viel Macht zu sichern, und sei es auch nur, um sie besser vor der Tücke der anderen Ethnien schützen zu können. Das Parteiensystem differenziert sich weiter entlang der ethnischen Grenzen aus. Und Extremisten sind im Vorteil, denn wer für Kompromisse wirbt, macht sich nur anfällig, des Verrates an den Interessen der eigenen Wählerschaft beschuldigt zu werden.

Beispiele dafür finden sich vor unserer Haustür: in Zypern 1960 und 1974, in Bosnien seit 1995, in Nordirland seit

1998. Die neue Verfassung ermöglicht die Beendigung des Bürgerkrieges, aber dann wird die Politik immer immobiler durch die Vetorechte der Minderheiten, die Verfassung verkrustet und kracht – siehe Zypern 1974 – womöglich wieder gewaltsam auseinander.

Anreize über ethnische Grenzen hinweg setzen

Der zweite Weg, das "centripedal model", hat ein anderes Ziel: An die Macht sollen die jeweils Moderaten innerhalb der einzelnen Ethnien kommen, die Extremisten sollen draußen bleiben. Das lässt sich durch wahlrechtliche und territoriale Mittel erreichen: durch Föderalisierung und durch Wahlsysteme wie "Alternative Vote" – eine Spielart des Mehrheitswahlrechts, bei dem die Wähler mehrere Stimmen in der Reihenfolge ihrer Präferenz abgeben können und im Zweifel der Kandidat den Wahlkreis gewinnt, der nicht nur viele Erst-Präferenzen auf sich vereinigt, sondern auch viele Zweit- und Dritt-Präferenzen. Dazu ist er angewiesen darauf, nicht nur in der eigenen Ethnie um Unterstützung zu werben, sondern auch in anderen Ethnien Freunde zu haben.

Horowitz machte keinen Hehl daraus, dass er dieses System dem "consociational model" deutlich vorzieht. In Indien sehe man, dass in Bundesstaaten, wo die Regierungsmehrheit von den Stimmen der Muslime abhängt, keine Konflikte zu beobachten seien, während Regierungen, die allein mit Hindu-Stimmen an die Macht kommen, Gewalt gegen Muslime tolerierten oder sogar aktiv anfannten.

Welche Rolle das Wahlrecht dabei spielt, könne man beispielsweise in Papua-Neuguinea sehen: Dieses Land mit seinen mehr als 800 Ethnien hatte in kolonialer Zeit nach dem "Alternative-Vote"-System gewählt. Nach der Unabhängigkeit 1975 ging es zum Mehrheitswahlrecht nach britischem Vorbild über – was die ethnischen Konflikte heftig aufflammen ließ. 2003 kehrte es zu Alternative Vote zurück, seitdem ist es ruhig dort. (Das Beispiel [Großbritannien](#) erwähnte Horowitz nicht, obwohl man dort vielleicht auch davon sprechen könnte, dass das per Referendum abgelehnte Alternative-Vote-System den schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen viel von ihrem Schwung genommen hätte...)

Auch Nigeria könne man als Vorbild nehmen: Dort muss man, um Präsident zu werden, nicht nur die nationale Mehrheit erringen, sondern zusätzlich in mindestens zwei Dritteln der Staaten über 25% kommen. Das verhindert, dass sich zwei der drei großen ethnischen Gruppen des Landes gegen die dritte zusammenschließen.

Dennoch hat auch das "centripedal model" seine unbestreitbaren Nachteile: Es setzt relativ viel voraus. Es muss eine hinreichend stabile rechtsstaatliche Kultur vorhanden sein, um unabhängige Wahlkommissionen zu gewährleisten, die die Wahlkreise nicht nach ethnischen Kriterien zuschneiden und so die ausgleichenden Effekte des Alternative-Vote-Systems aushebeln. In Malaysia beispielsweise, so Horowitz, sei die Regierung anfänglich von den Stimmen der chinesischstämmigen Minderheit abhängig gewesen, aber dies habe sich durch Verschiebung der Wahlkreisgrenzen nach und nach zu Lasten der ethnischen Chinesen geändert.

Too sticky or not sticky enough

Man könne, so Horowitz, das Dilemma so zusammenfassen: Das "consociational model" sei "too sticky", das "centripedal model" sei "not sticky enough". Das eine führt in die Immobilität, das andere in die Selbstdemontage.

Dieter Grimm fragte in der Diskussion, welche Rolle Horowitz in punkto Minderheitenschutz denn den Grundrechten zugedenke. Auch hier war die Antwort wenig ermutigend: Grundrechte seien effektiv, wenn es eine starke und unabhängige Justiz gebe, um sie zu schützen. In den meisten Transitionsstaaten sei die Justiz aber entweder korrupt oder unfähig oder beides. Rechtsstaatlichkeit sei ein Produkt von Demokratie, nicht ihre Voraussetzung.

verfassungsdesign-donald-horowitz-in-der-american-academy/.